学术专论

从“预备仓”到“常平仓”：顺治朝国家备荒仓储的重建与调适

刘少航

［摘要］ 明清之际国家备荒仓储的重建，是一个由常平仓逐渐替代预备仓的过程。明中后期预备仓日趋废弛，原因在于以罪赎、赃罚等作为主要的仓粮筹措方式与不合适的管理方式，也损害了王朝律法本身的公正性、神圣性。明季一些地方自发设立“常平仓”来改革仓储。清入关之初无暇顾及备荒，顺治帝亲政后认识到国家备荒仓储建设的政治意义，朝野上下经过多次探讨、对比，决定以“常平仓”为目标重建官办备荒仓储。限于各地方政府的财政状况，现实中不得不重复预备仓旧制，但清廷着重对沿袭预备仓而来的弊端进行整改，力求循序渐进，优化积粮与监管规则。及至顺康之交，常平仓储粮的成效初显，开始在救荒中发挥出一定的作用，国家与社会在共同接受的道德基础上展开良性互动合作，最终使清代常平仓逐渐摆脱了明代预备仓的传统影响。

[关键词] 预备仓　常平仓　顺治朝　荒政　财政

［**中图分类号**］ K249.2 ［**文献标识码**］ A ［**文章编号**］ 1002 – 8587（2026）– 03 – 0108 – 015

迄今为止，明清之际备荒仓储的演变过程对我们来说仍是晦暗不明的。学界似乎都忽略了明清之间这个重要的承袭、调适过程，缺乏具有贯通性与解释力的考据，不见个中曲折兴衰。李中清、魏丕信的经典著作以清代备荒为研究重点，却并未提及这段从明到清的转折，其他以他们为主要对话对象的研究同样如此。[①] 吴滔重视明清备荒仓储的连续性发展，但他指出清初备荒仓储的全面恢复和重建工作直到康熙朝才开始进行。[②] 朱浒归纳清代备荒仓储发展整体趋势时发现，以往研究确实忽略了顺治朝的具体建设状况，也就是说，清初以常平仓为重点的备荒仓

［收稿日期］ 2025–04–16
［作者简介］ 刘少航（1990—　），男，对外经济贸易大学马克思主义学院讲师，北京 100020，liushaohang@uibe.edu.cn
［基金项目］ 对外经济贸易大学中央高校基本科研业务费专项资金资助（21QD05）阶段性成果。

① Pierre-Etienne Will, and R. Bin Wong, *Nourish the People: The State Civilian Granary System in China, 1650–1850*, Center for Chinese Studies, University of Michigan, 1991；魏丕信：《18 世纪中国的官僚制度与荒政》，徐建青译，江苏人民出版社，2003 年；吴四伍：《清代仓储的制度困境与救灾实践》，社会科学文献出版社，2018 年。

② 吴滔：《明代苏松地区仓储制度初探》，《中国农史》1996 年第 3 期；《论清前期苏松地区的仓储制度》，《中国农史》1997 年第 2 期。

储重建很早就开始进行了。[①] 沿着这条学术脉络向前推进，秉承着近来备受关注的“清承明政”思路，有必要对从预备仓转向常平仓的变迁予以解释，弥合明清之间官办备荒仓储研究的裂缝。本文主要利用清初题本等档案，辅以荒政书、地方志等资料，从明末预备仓废弛的实态出发，系统梳理清初决定兴建常平仓的动因，相较于前代有何革新之处，最后分析在彼时捉襟见肘的年代里常平仓备荒的实际效果，又怎么演变成具有清代特色的、为学界所熟悉的常平仓模式。如此，不仅能够展现明清间制度“连续外貌下的转变”与“变化外貌下的连续”交错并存的状态，还可以参与讨论在财政入不敷出的非常时期，清初政府的“帮助之手”与“掠夺之手”这二者是如何进行取舍、平衡的。

一、明季国家备荒仓储的废弛

学界普遍认同，明代作为备荒仓储的预备仓从洪熙、宣德年间开始渐趋衰败。梁方仲判断：“明的预备仓，其规制尤善。惜行之未收实效，而不获与以前诸仓并称。”[②] 而在明末《救荒全书》的作者祁彪佳看来，预备仓的实质是“以一仓兼前代三仓（义仓、社仓、常平仓）之美”，预备仓的谷本“仅取之赎锾，劝之义助，及搜括于无碍之钱粮”，如此“不以养民者厉民”，是“三仓之制所不及”。[③] 可是在实际运行当中，“自嘉靖起，虽有备荒之名，而无备荒之实，灾荒屡见，万姓流离。至于泰昌、天启、崇祯，尤不可问……即明季而观，有备者累世太平，无蓄者因灾即覆”。祁彪佳将原因归结为“奉行者之过而非法之过”。[④] 此处结合学界对预备仓的研究，从具体的操作与制度设计两个层面来总结预备仓为何失败，以及它给清初留下什么样的制度负担。

（一）预备仓失效的原因

明中后期，由于地方财政恶化导致对预备仓的投入日益减少，正统以后以罚赎（也称赎锾）积粮备赈的情况日渐增多，成为预备仓本的主要来源。万历《大明会典》称：“近时多取于罪犯纸赎。”[⑤] 按黄仁宇的说法，财政意义上“罚赎”包含着许多不同种类的收入，有正规的和非正规的收入，有司法的和行政的收入，具有财政职责的官员，包括巡抚、知府、知县、按察使以及一些武官都可以征收这样的罚金。[⑥] 罚赎银谷作为一种管理收入类型，带有明显的“非道德”性质，谷本来源与罚赎挂钩必然会产生一系列问题。

第一，律法曲直之弊。隆庆元年（1567），原来由刑部管理的罚赎转由户部管理，词讼成为地方官生财术的同时，法律却失去了校正曲直、辨别是非的准绳作用。许多地方官府平日里办理预备仓“不取之罪赎当出者”，只是简单直接地“法外横加箕敛”，百姓面临高额的诉讼成本。[⑦] 凡涉及诉讼便需疏通打点关系，甚者“断狱不论曲直，以贿多为胜”。[⑧] 此外，经判决的罪犯也可纳银米赎罪，成为预备仓粮的重要来源，但有识之士都知道该办法的前提是只能允许“戍遣而下”的罪犯纳赎。然而，早在景泰与天顺年间，死罪、军流皆能赎罪备荒。这样的做法

---

① 朱浒：《食为民天：清代备荒仓储的政策演变与结构转换》，《史学月刊》2014 年第 4 期。

② 梁方仲：《明代的预备仓》，《梁方仲经济史论文集补编》，中州古籍出版社，1984 年，第 159–163 页；王卫平、王宏旭：《明代预备仓政的演变及特点》，《学术界》2017 年第 8 期；张焕育：《明代预备仓研究》，苏州大学硕士学位论文，2010 年。

③ 祁彪佳：《救荒全书》，李文海、夏明方、朱浒主编：《中国荒政书集成》第 2 册，天津古籍出版社，2010 年，第 635 页。

④ 陆曾禹：《明季仓粮考》，《康济录》附录一《摘要备观》，《中国荒政书集成》第 3 册，第 1867 页。祁彪佳：《救荒全书》，《中国荒政书集成》第 2 册，第 635 页。

⑤ 万历《大明会典》卷 22《户部九 · 预备仓》。

⑥ 黄仁宇：《十六世纪明代中国之财政与税收》，生活 · 读书 · 新知三联书店，2015 年，第 355 页。

⑦ 俞森：《常平仓考》，《中国荒政书集成》第 2 册，第 1090 页。

⑧ 祁彪佳：《救荒全书》，《中国荒政书集成》第 2 册，第 763 页。

损害了律法的权威性和正义性。[①]

第二，定额与科敛之弊。清代《康济录》谈到明季的罚赎备荒，问题就出在“为数太多，急于取足”。[②] 为加强预备仓储备，弘治及嘉靖间皆定每州县十里以下积谷 15 000 石，并将储额纳入考绩范围，致使追求政绩的衙门滥用各类执法权。由于仓谷定额过高又不顾各地相异甚大的具体情况，超出了当时社会的承受水平。朝廷中枢也大肆侵占本可以用于预备仓的赃罚收入，嘉靖四十三年（1564），规定所有部门都要向户部和工部各解送 40% 的赃罚银，余下的 20% 由地方政府存留备赈。[③] 存留地方的赃罚也并未完全用于赈灾。天启四年（1624）御史李应昇上疏：“该部至欲括取平粜之半，则郡国何以备水旱乎？”[④] 就这样，预备仓由养民之政逐渐变为害民之政。

第三，稽核不严之弊。万历时预备仓积粮标准开始下压，有意扭转定额之弊，然而相应监管的缺失反而进一步加剧了预备仓的空虚。万历五年（1577）积谷标准比此前历次都要宽容得多，以地方繁简贫富、词讼多少为根据，分上、中、下三等。[⑤] 随后，处罚措施也开始放宽，万历十一年题准：“果有灾荒事故，委不能及原数者，明白具奏，方免参罚。”[⑥] 因此“久之数益减，科罚亦益轻……屡下诏申饬，率以虚数欺罔而已”，“有司以为不急之务，仓廒废弛，赎谷罚金尽归乌有”。[⑦] 从正德、嘉靖就开始强调以本色米谷入仓，崇祯时地方官贪收折色已是普遍现象，每逢官府盘查时，要么用零星粮食虚报充数，要么以正在采买补仓为由搪塞，崇祯帝质问：“如何隔越数载，各官已多离任，始行类题？明属虚应故事，好生玩泄”。[⑧] 稽核不严为各官假借备荒之名科罚赎谷挪作他用或贪墨谋私大开方便之门。

第四，散放之弊。洪武朝预备仓兴创之初多为无偿赈济，永乐朝开始只对八分至十分的重灾施行无偿赈济，对非重灾者实行无息借贷。此后，无息借贷成为灾时预备仓救荒的常用方式，然而很多灾民往往无力或不能及时偿还仓粮。随着预备仓日益空虚，明政府开始尝试有息借贷以增加储蓄，然而许多时候虑贫民难以偿还借谷，转贷富室，利用赈贷方式来盈利，“名虽无息，其实加倍”，预备仓粮已发挥不出赈灾济民的功能。[⑨] 在平时，预备仓又做不到及时以陈易新，很多仓粮因储存过久而被无端浪费。

（二）备荒仓储改革的路径

宣德七年（1432），江南巡抚周忱与苏州知府况钟、松江知府赵豫在苏松地区创建了“济农仓”。作为冲破旧预备仓模式的尝试，其仓粮主要来自地方政府所“存留”的税粮和节省下的漕运加耗米。周忱被弹劾离任后，济农仓有名无实。[⑩] 济农仓施行无偿赈济，尽管存在的时间较短，仍在救荒中发挥了不小的作用。此后对于预备仓政的革新，“他人不能也”。[⑪]

备荒仓储改革的再次努力来自“官督民办”的社仓。从嘉靖朝开始，建立社仓渐渐变为一

---

① 景泰四年（1453），山东、河南、江北、徐州等处灾伤，代宗令所在问刑衙门，责有力囚犯于缺粮州县仓纳米备赈，并制定了标准：“杂犯死罪六十石；流徒三年四十石，徒二年半三十五石，徒二年三十石，徒一年半二十五石，徒一年二十石；杖罪每一十一石；笞罪每一十五斗。”《大明会典》卷 17《户部四 · 灾伤》。

② 陆曾禹：《康济录》，《中国荒政书集成》第 3 册，第 1767 页。

③ 隆庆三年（1569），何良俊估计全部收入可以购买米 70 万石，折成银两当在 20 万至 30 万两之间。1580 年，全国赃罚银应该超过 30 万两。黄仁宇：《十六世纪明代中国之财政与税收》，第 356 页。

④《明熹宗实录》卷 40，天启四年三月癸未。

⑤ 祁彪佳：《救荒全书》，《中国荒政书集成》第 2 册，第 652 页。

⑥ 祁彪佳：《救荒全书》，《中国荒政书集成》第 2 册，第 652 页。

⑦《明史》卷 79《志第五十五 · 食货三 · 漕运仓库》，中华书局，1974 年，第 1926 页。

⑧ 祁彪佳：《救荒全书》，《中国荒政书集成》第 2 册，第 652 页。

⑨ 梁方仲：《明代的预备仓》，《梁方仲经济史论文集补编》，第 159–163 页。

⑩ 参见叶丽燕：《明代苏松地区济农仓研究》，江西师范大学硕士学位论文，2013 年。

⑪《明史》卷 79《志第五十五 · 食货三 · 漕运仓库》，第 1925 页。

个普遍的现象。然而《明史》评论道："其法颇善，然其后无力行者"。[①] 清代俞森在《社仓考》中说，官府对社仓的干预和侵占削弱了社仓积谷的积极性。[②] 崇祯间，因"官督民办"社仓的失败，回归官办备荒仓储成为当时的主流观点，福建邵武府推官朱健所作《国朝贮粜论》较有代表性，提出"藏富于国"的原则："古之积贮者藏富于民，而今之积贮者藏富于国；古之积贮者导利于下，而今之积贮者专利于上。"[③] 还有人主张不如重回预备仓："今天下郡邑，社仓积谷徒具文书。臣请长吏赎锾尽输米粟。"[④]

另一条备荒仓储改革路径是地方政府设立的"常平仓"。明末常常因粮荒而爆发抢米风潮，官府试图运用常平之法对粮价进行干预调节，祁彪佳赞同"积之在官者，莫善于常平"。[⑤] 因不为朝廷定制，一般由地方官员自发筹设办理。嘉靖后东南常平仓扩展，在万历朝及之后开始较大规模兴建。[⑥] 万历时金衢道守道张朝瑞呼吁"今欲为生民长久之计，则常平仓断乎当复者"，[⑦] 浙江常平仓建设大为拓展，其他省区也不约而同地增设，如陕西左布政使汪道亨推广常平仓，高度评价其补益作用。[⑧] 明季规模较大的一次常平仓推行运动，是在崇祯九年（1636）由江南巡抚张国维所发动的，"檄各县就济农旧址新之，易其署额曰常平，随市米三千余石以倡始之，每岁加益"。[⑨] 从崇祯十五年的上谕来看，"国家设常平、预备等仓，原广积贮为裕民救荒至计"，常平仓的推广似乎得到了朝廷的默认。不过，崇祯后期惊人高企的粮价，证明利用常平仓平抑价格的尝试收效甚微。[⑩]

二、"开创之断必争者"：清初以"常平仓"为名重建备荒仓储

早在清天聪六年（1632），汉臣杨方兴就曾提议仿照明制在八旗内设立预备仓，用官民"纳粮赎罪"的方式筹集粮食，"留贮仓中，以防水旱，此所谓予备也"。[⑪] 此法并未在关外时期得到推行。在经过了易代的过渡阶段后，基于争夺王朝正统性的考量，清廷明确了发展"常平仓"的大方向。但为了使备荒仓储建设落在实处，只能承袭预备仓的相应政策，出台了"预备仓化"的常平仓建设方案。

（一）政策酝酿

明清交替后，南明政权的备荒政策呈现出前后有别的变动。隆武政权将治下各县仓谷发充兵饷以济急，各府县库银乃至"恤民库"银都成了方便的财源，"这类库存本是公共积累供备荒之用的，人民希望国家予以看管，而现在却被国家挪用"。[⑫] 与永历政权合作的大西军，治滇时期则比较注重备荒建设。大西军入滇后，"浚海口，省耕省敛，凡有利于民者无不备举"，[⑬] 滇池地区因之连岁丰收。在粮食生产增长的形势下，大西军政权在蒙自、开远等地兴建了义仓，以

① 《明史》卷 79《志第五十五 · 食货三 · 漕运仓库》，第 1926 页。
② 俞森：《社仓考》，《中国荒政书集成》第 2 册，第 1127 页。
③ 俞森：《常平仓考》，《中国荒政书集成》第 2 册，第 1089 页。
④ 谈迁：《国榷》卷 97，崇祯十二年正月，中华书局，1958 年，第 5832 页。
⑤ 祁彪佳：《救荒全书》，《中国荒政书集成》第 2 册，第 626 页。
⑥ 鞠明库：《明代常平仓的变迁与新识》，《河南师范大学学报（哲学社会科学版）》2022 年第 5 期。
⑦ 张朝瑞：《建常平仓廒议》，俞森辑：《常平仓考》，《中国荒政书集成》第 2 册，第 1092 页。
⑧ 汪道亨：《分陕常平仓议》，俞森辑：《常平仓考》，《中国荒政书集成》第 2 册，第 1090–1091 页。
⑨ 同治《苏州府志》卷 147《杂记四》，《中国地方志集成 · 江苏府县志辑》第 10 册，江苏古籍出版社，1991 年，第 741 页。
⑩ Timothy Brook, *The Price of Collapse: The Little Ice Age and the Fall of Ming China*, Princeton University Press, 2023.
⑪ 《杨方兴条陈时政奏》，天聪六年十一月二十八日，辽宁大学历史系编：《天聪朝臣工奏议》，1980 年，第 38 页。
⑫ 司徒琳：《南明史》，李荣庆等译，上海人民出版社，2017 年，第 148 页。
⑬ 《明末滇南纪略》卷 4《政图安治》，方国瑜主编：《云南史料丛刊》第 4 卷，云南大学出版社，1998 年，第 707 页。

增加储备。秦晖注意到当时西南地区出现的“农勤岁稔”“民安物阜”的局面,[①] 连续四年“仓储狭隘，暂借寺中存储”。[②] 兵科给事中王命岳忧心地说：“今所谓孙可望者，志不在小，亦行煦煦小惠，结纳民心，民固易愚……蚩蚩之众，惶惑彼此，莫知适从”，[③] 这无疑给了清廷一定的压力。

清朝一方开始为重建备荒官仓做理论层面的酝酿。经历战乱的创毁，清朝接管了前明零散存在的备荒仓储，无论规模还是存储数额都极其有限，许多仓库丧失备赈的职能用来收贮军粮，往往“各属积有仓谷者尽行发赈，究无补于垂绝之民”。[④] 顺治帝亲政后，陈名夏看到京师的一些富裕粮商捐谷接济灾民后深感忧虑，指出“开国之始，以安定人心为上策”，要把救荒事业的主办权从绅商收归于朝廷，“此事当自朝廷行之，台臣言之，不宜以抚爱民心之嘉惠，出自一商人也”。[⑤] 事实上，有不少前明士绅“闲聚里中素封者，囷积以备荒，仿常平义仓之法”。[⑥] 由官府来统筹备荒仓储能够扩大对基层社会的影响力，更为重要的意义在于为清朝“争正统”，这是“开创之断必争者”，陈名夏希望朝廷“恻隐之心大布于下，不待一行之夫感激行善”。[⑦] 顺治十年（1653）四月，顺治帝要求所有三品以上的翰林院官员，都必须提交一篇关于常平仓建设的奏章，后来编纂《明书》的史学家傅维鳞应制而作《请建常平仓疏》，以“三代话语”突出国家备荒仓储建设的政治意义：“我朝当开创之始，事事维新，正宜究三代，殊尚三王，异制之时也。”傅维鳞很注意吸取明亡教训，把备荒救荒作为赢得民心的良策，然而当时实际运作上只能“不损上而下益”，“不亏官、不害民”，所谓“经始之功，尤费详酌”。[⑧] 傅维鳞奏疏深得顺治帝嘉许。

（二）政策取舍

全面恢复备荒仓储始于顺治十一年，直接推动力来自于现实中严重灾荒的刺激。顺治九至十一年形成了持续数年的全国性或跨流域的大洪水，兼有八至十年长江中下游地区发生的数次大旱。[⑨] 据各地的灾情报告，“大灾、大疫、大旱、大水并集一时”。[⑩] 因“荒政未修，仓廪无备”，只能赍发皇室内帑赈济畿辅地区。[⑪] 顺治十一年六月，清廷着意先在明朝旧制基础上充实备荒仓储：

> 《会典》旧制，各府州县，俱有预备四仓及义仓、社仓等法。每处积贮，多者万余石，少者数千石，各省仓储俱数百万计。故民有所恃，荒歉无虞。今责成各地方该道专管，稽察旧积，料理新储。应行事宜，听呈督抚具奏，每年二次造册报部。该部察积谷多寡，分别议奏，以定该道功罪。[⑫]

仓储制度的核心原则在于由各地粮道负责“稽察旧积，料理新储”，将明代的预备仓备案制度由“年终”申报一次改为“每年二次造册报部”。顺治十一至十二年，正值王永吉被降职仓场总督期间，推动了全国各省将辖区内所有粮仓储量编集成册，严格遵守每年两次修订上报户部的要

---

① 秦晖：《大西军治滇时期的农业》，《鼎革之际——明清交替史文集》，山西人民出版社，2019 年，第 213 页。

② 秦晖：《大西军治滇时期的农业》，《鼎革之际——明清交替史文集》，第 207 页。

③ 王命岳：《耻躬堂文集》卷 7《问平定云南贵州等处地方策》，《清代诗文集汇编》第 28 册，上海古籍出版社，2010 年，第 533 页。

④ 《清代灾赈档案专题史料》，江宁巡抚土国宝，顺治八年七月初二日，中国第一历史档案馆藏，档案号：2-29-1962-9。

⑤ 陈名夏：《石云居文集》卷 11《加惠议六》，《清代诗文集汇编》第 16 册，第 126-127 页。

⑥ 同治《江夏县志》卷 6《人物》，《中国地方志集成·湖北府县志辑》第 32 册，江苏古籍出版社，2001 年，第 211-212 页。

⑦ 陈名夏：《石云居文集》卷 11《加惠议六》，《清代诗文集汇编》第 16 册，第 126-127 页。

⑧ 傅维鳞：《四思堂文集》卷 1《请建常平仓疏》，《清代诗文集汇编》第 27 册，第 264 页。

⑨ 满志敏：《中国历史时期气候变化研究》，山东教育出版社，2009 年，第 287-290 页。

⑩ 王永吉：《请采群议以济时粮疏》，顺治九年，朱枟辑：《国朝奏疏》，《续修四库全书》第 471 册，上海古籍出版社，2002 年，第 473 页。

⑪ 《清世祖实录》卷 81，顺治十一年二月丙戌。

⑫ 《清世祖实录》卷 84，顺治十一年六月庚辰。

求。[①] 又经过一番调查，发现各地旧有官仓战乱后大多残破，随后下令裁撤数百处不堪使用之仓廒。[②] 随着动荡不安局面的结束，清政府在粮食失收和自然灾害时期采取更加积极有力的措施。

延续明季的改革思路，虽然明确把重建备荒仓储的重点放在常平仓，问题关键还在于采用何种方法进行建仓。顺治十二年正月，清廷要求全国各衙门官员就兴利除害之策积极讨论，逐款条奏各项事务的开展情况，其中之一便是研议备荒如何做到“预备得法”：

> 水旱灾荒，古今代有，全在预备得法。一省报荒，必有不荒之府；一府报荒，必有不荒之县。荒者当速赈，不荒者即当蚤备。如常平仓之法，米贱则增价以籴，米贵则减价以粜，官民俱便，历代行之，未常有改。明宣德年间，巡抚周忱与苏州知府况钟多方储积，苏州一府至六十余万石，松、常二府尚不与焉。春夏济农，秋冬还官，民至今称之。若各地方官，果有为国为民之心，岂不能于存留项下周详设处？[③]

中枢各部跟进追踪，令未报常平仓等项事务之督抚限内上奏。[④] 可以看出清廷并非要恢复预备仓旧制，而是推崇“济农仓”的建仓模式，令地方官员们效法周忱，讨论常平仓“于存留项下周详设处”的可行性。现实情况却是，顺治九年前后为供应军费采取财政中央化措施，地方财政存留被削减到几乎没有，地方政府陷入了前所未有的窘境。河南巡抚亢得时报告辖区积贮难行，“咸以起解存留，难以议减，又虑修盖仓囤，转运赔苦”，请于“年岁丰稔之时，徐议积贮，亦未为晚”。[⑤] 江西巡抚郎廷佐抵任时，“于存留项下委曲设处，多方积贮”，勉强支绌，但“辟之太仓一粒，所济几何？”[⑥] 南安、赣州二府“存留项下，兵饷尚苦支给”。[⑦]“存留项下周详设处”的设想无法推广，意味着“济农仓”式的常平仓窒碍难行。

在这次讨论中，大理寺卿王尔禄以分巡浙江宁绍期间的尝试为基础，提出类似明代社仓的“官督民办”常平仓方案。其要义是寓建仓于地方治理，有“聚本、立仓、立社、分任、定制、分等、责成、公籴、约法”共九则建仓办法。其要点大略为：官府委托乡绅办理，“事毕乡绅造册送县报府道，仍转详督抚以凭稽”；讲究劝输方法，无论公卿大臣还是贩夫走卒，无论捐献数额大小皆应登记入册，“勿勒定输数，勿取多弃少”，好善者将日益增多；坚持籴粜平价原则，不许加增，“前代有以常平仓谷出入取利，势必变为青苗之害”；管仓者必须亲自监督，“谷银现贮有司，他项挪移，谷积在仓，□弁借以应急”的现象尤宜杜绝。[⑧] 若引入士绅参与备荒仓储管理，实则重蹈明季“官督民办”社仓失败的覆辙，户部回文重申“酌委绅士掌管”一款“不便轻行”，因“各该府州县等处，俱有经管官”，宣告了“官督民办”的常平仓方案被否定，其余几项建议均被采纳进政令。[⑨]

（三）政策出台

考虑到当时国力、民力皆不充裕，仓本不易筹措，为了使备荒仓储建设落在实处，只能延

---

① 魏斐德：《洪业：清朝开国史》，陈苏镇、薄小莹等译，新星出版社，2017 年，第 696 页。

② 《清世祖实录》卷 95，顺治十二年十一月戊申；卷 103，顺治十三年八月癸未。

③ 《清世祖实录》卷 88，顺治十二年正月壬子。

④ 《内阁满文》，户部尚书郎丘等，顺治十二年十月十八日，中国第一历史档案馆藏（本文所引档案，除注明外均藏该馆），档案号：2-6-401-9。

⑤ 《内阁大库档案》，河南巡抚亢得时，顺治十一年十二月四日，台北“中研院”历史语言研究所藏（本文所引《内阁大库档案》均藏于该处），登录号：085877。

⑥ 《内阁满文题本》，江西巡抚郎廷佐，顺治十二年十一月二十四日，档案号：2-6-401-13。

⑦ 《南赣巡抚佟国器奏陈积谷七款》，顺治十三年闰五月三日，张伟仁主编：《明清档案》第 27 册，A27-76，联经出版事业公司，1986 年，第 B15275-15278 页。

⑧ 《大理寺卿王尔禄揭为救荒莫如常平古制急宜修明事》，顺治十二年一月，《明清档案》第 21 册，A21-151，第 B12063-12066 页。

⑨ 《内阁题本（北大移交）》，户部尚书巴哈纳，顺治十二年四月二十三日，档案号：2-31-2167-9；《内阁题本（北大移交）》，户部尚书巴哈纳，无朝年，档案号：2-30-2043-13。

续路径依赖，回到明季的相应政策。如山西道监察御史陈棐所题“赎刑之法可作积贮之基”，既然“狱讼繁兴，厉民已甚……天下人财之耗，半属于狱讼”，那么不如让它“归于有用”，“岂前代之公私攸赖，而今不效，未之有也”，这么做“虽权宜补救，实收拾人心之一大机也”。[①] 顺治十二年清廷最终出台了包含预备仓旧制的备荒仓储筹措方案：

> 各衙门自理赎锾，春夏积银，秋冬积谷，悉入常平仓备赈，置簿登报布政司，汇报督抚，岁底造报户部，如有假公润私，隐匿漏报者，督抚查参；其乡绅富民乐输者，地方官多方鼓励，勿勒定数，勿使吏胥侵克，及加耗滋弊。[②]

顺治十三年户部再奉上谕发布官办备荒仓储政策：

> 令修葺仓廒，印烙仓斛，选择仓书，籴粜平价，不许别项动支。[③]

常平仓初建，很多州县或仍明之旧，于明代预备仓的旧址上复建，或依残存的仓房，从旁添建新仓，所以许多地方仍然称官仓为预备仓。[④]

从顺治十一年到十三年一系列诏令的陆续颁布前后，“至是各省奉令”，地方官府因应积极，开始掀起一波全国性的建仓运动，认识到它作为一项王朝大政的重要性：“积谷备赈，方今救荒最要，凡臣工者，即当竭力奉行，以襄盛举。”地方志记载“此有常平仓加贮仓所由始也”。[⑤] 湖广巡抚林天擎使用俸薪捐资与自理赎锾建仓积谷，用银 1100 余两“修盖仓房，又买谷石”，共修有仓廒 47 处，存谷 5000 石。[⑥] 湖广总督祖泽远请示：“仍将太和山（即武当山）香税并赎锾一项，全充积贮，每至年终造册报销，以备荒歉”，该年议准太和山香税留贮常平积谷赈济。[⑦] 南赣巡抚佟国器条示“积谷七款”，“惟是事属创始，必须颁布条款，□俾遵守……经始未见其功，积累始有其效”，[⑧] 地方官捐俸籴谷 750 石，所辖府县积谷 7521 石，共计 8271 石。至此，清代国家备荒仓储建设渐入正轨。

清初非常重视政治口号，之所以使用“常平”命名官办备荒仓储，一方面是沿自明季一些地方政府自发推动的常平仓运动，在预备仓概念之外提出常平的优点及长处，特别突显常平仓的米粮价格平抑功能；另一方面，更多的是考虑其声誉相比于声名狼藉的预备仓更符合清朝开国之初的政治需求，实际内涵与常平古制有所差别。虽然名称有所改易，但是在积储米粮以及经费的来源、服务对象甚至运作项目方面，建立之初的清代常平仓与明代预备仓相比并没有明显的差异。

三、旧制的整饬与改进

清代常平仓建设初期虽然继承了明末预备仓模式，即“延续”罚赎依然是仓粮筹措中最主要的方式，但如前文所述，这种模式极易滋生司法与行政的腐败进而降低地方的治理能力，因而在执行中处处规避与革除明代预备仓的这些积弊，结合明代的历史经验和清初社会经济的现

---

① 《内阁题本（北大移交）》，刑部尚书刘昌，顺治十二年四月二十一日，档案号：2–30–2040–13。

② 雍正《大清会典》卷 39《户部十七·蠲恤五·积贮平粜附》。

③ 雍正《大清会典》卷 39《户部十七·蠲恤五·积贮平粜附》。

④ 实际运行中，赎锾的分配并非“悉入”常平仓，仍执行“充饷与赈济支销”各一半的方案。从拿去助饷的“赎锾”中分出一半用来备荒，相比明代，名义上留地方备赈的比例更大。

⑤ 民国《泸县志》卷 3《食货·仓储》，《中国地方志集成·四川府县志辑》第 33 册，巴蜀书社，1992 年，第 81 页。

⑥ 《内阁大库档案》，户部，顺治十三年二月六日，登录号：121106；《内阁大库档案》，户部左侍郎王弘祚，顺治十三年四月十七日，登录号：087026；《内阁题本（北大移交）》，湖广总督祖泽远，顺治十三年六月十三日，档案号：2–31–2168–3。

⑦ 《内阁大库档案》，户部左侍郎王弘祚，顺治十三年四月二十五日，登录号：085875。

⑧ 《南赣巡抚佟国器奏陈积谷七款》，顺治十三年闰五月三日，《明清档案》第 27 册，A27–76，第 B15275–15278 页；《内阁大库档案》，登录号：036004。

实，在既有的仓储结构内做整饬和改进，“斟酌时地，便宜力行，务求有利无害”，稳妥审慎的新风格又具有“断裂”的一面，符合魏斐德所定义的清朝借助汉官力量重建明制的“第二波高潮”。[①] 旧制调适的核心就在于设计一个合理的机制，至少能阻止自由裁量权演变成合法伤害权。

在明代，赎谷文册直接解送户部即可，负责管理备赈罚赎的户部不可能稽核所有的账目，“各项公费从中支销，漫无稽覆”，[②] 罚赎的合法性只能是相对的。甫一定鼎，户科给事中郝杰为清廷所陈应革的明季一大陋习即为“赎锾苛罚”，建议：“今后各抚按官宜正身率属，痛加裁禁。如必不得已，亦须明开事及赎锾数目，作正支销，毋得侵欺入己。”[③] 顺治三年，浙闽总督张存仁请清朝速禁“科罚赎锾”，一切狱讼相关事宜都必须做到“公断曲直”，争取“力洗明时陋习，聿昭清国规摹”。[④] 顺治六年户部虽然根据前明预备仓旧制议得：“赃赎银两，春夏折银解部，秋冬积谷备赈”，[⑤] 但仍难以稽核，官府还是遵循小事化大的运作方式来创收。“审理词讼，拟杖拟徒，竟不依律科断，借名折谷，多取赎锾，且于罪名外，时有滥罚多端者”，[⑥] 导致百姓“婚户田产”等微小纠纷往往演变成倾家荡产的灭顶之灾，而有些本属重罪的案件暗中疏通后竟得以逃脱法网。留存赎谷的支配权在各衙门自己手里，大多也没有作为备荒使用。如礼科给事中季开生曾言，“大都罚赎入橐，不以贮仓，一遇灾荒，致无可发”。[⑦] 鼎革之后依然假借储粮之名获取赎锾，入仓仍流于纸面虚文，“岂非弊端之大者乎？”[⑧]

清初规避此项流弊最为根本的制度设计，就是于稽查、审计方面下功夫，在常平仓建设进程中强化司法和行政的监察权，做到“稽核有方”。

首先，严格核实赎锾征收的情罪文册，避免“情轻罚重”，严禁各衙门官员借常平仓积谷为由滥用执法权。

清朝将赎谷审查的权力重新移交回刑部，确立了刑部的绝对话语权与管理权，保证所批拟的赎谷合法、合规。朝臣的相关议论推动了“新例”的出台。顺治十二年四月，吏科右给事中郭一鹗说：“今方奉有举行常平仓之谕，诚恐有司借口公然滥罚”，因此情节轻微的小案应当立即训诫后释放，确系应受惩处之罪“止当照律科断，不许私罚”。更重要是要按季度上报司法统计数据，包括受理案件数量、最终定罪数量在内皆需详细记录，“不入册报上，即特参重处”，“庶民可实沾常平仓之恩而不受其害矣”。[⑨] 顺治十三年，礼科给事中孙光祀疏请“一应大小罪赎俱当作钦件奏报”，以限制“不情之罪、法外之罚”的枉滥，“其不经奏闻者，毫厘不许私罚”。[⑩] 清廷拟定“新例”规定，所有顺治十二年以后的常平仓赎谷年终奏报时，必须先报送刑部核实情罪文册，再转户部按册查收。[⑪]

没有统计造册或者纳赎不规范的情形，一律在合规后方能支销，执行起来并非虚言。顺治十二年八月，浙闽总督佟代上报原浙江巡按石应泰“滥取赎锾”一案，并将浙江嘉兴、湖州等

---

① 魏斐德：《洪业：清朝开国史》，第 600 页。

② 《南赣巡抚佟国器奏陈积谷七款》，顺治十三年闰五月三日，《明清档案》第 27 册，A27–76，第 B15275–15278 页。

③ 《内阁大库档案》，户科给事中郝杰，顺治元年七月十四日，登录号：185067–024。

④ 《浙闽总督张存仁题请速颁律令以定狱讼》，顺治三年二月二十一日，《明清档案》第 4 册，A4–12，第 B1639–1640 页。

⑤ 《内阁题本（北大移交）》，户部尚书巴哈纳，顺治十二年四月二十三日，档案号：2–31–2167–9。

⑥ 《吏科右给事中郭一鹗题请严禁有司借名折赎滥罚私肥》，顺治十二年四月二十三日，《明清档案》第 22 册，A22–151，第 B12635–12636 页。

⑦ 《礼科给事中季开生题为直省灾荒勘报稽迟请旨严饬》，顺治十年十月六日，《明清档案》第 17 册，A17–167，第 B9767–9768 页。

⑧ 孙光祀：《核赎锾以收实用疏》，顺治十三年五月一日，魏伯河点校：《孙光祀集》，齐鲁书社，2014 年，第 234–235 页。

⑨ 《吏科右给事中郭一鹗题请严禁有司借名折赎滥罚私肥》，顺治十二年四月二十三日，《明清档案》第 22 册，A22–151，第 B12635–12636 页；《内阁大库档案》，户部尚书郎丘，顺治十二年六月二十八日，登录号：085874。

⑩ 孙光祀：《核赎锾以收实用疏》，顺治十三年五月一日，魏伯河点校：《孙光祀集》，第 234–235 页。

⑪ 《内阁大库档案》，大学士管户部尚书车克，顺治十三年九月四日，登录号：091748。

府县的赎锾文册报部查核。[①] 顺治十三年，刑部发现广西报来的冬季赎银赎谷“并无开具原被诘告与审供罪名”，碍难查核，要求“将原报册内各犯，星速开具简明略节前来”。[②] 顺治十七年九月，刑部查到前川陕总督金砺任内曾将 5 起衙役“疏忽小罪”造入赎册内，判定此案“事属违例”，需要退还这部分罚赎，与先前的积谷一并交由户部照数查催。[③] 各地官府也逐渐适应这一新规定，“开具招情略节及赎锾数目……所以慎刑罚而核滥枉，法甚善也”。[④]

其次，缓行常平仓定额考绩制度，慎重词讼，体恤民瘼。

清朝统治者并非不想实现常平仓储量的快速增长，施行定额制度，将压力传导至主管地方官身上，本是顺理成章的措施。顺治十二年，礼部左侍郎薛所蕴曾建议恢复仓储定额制度，“凡有司自理罪赎，宜仿旧额而考成之，有积谷不及额者，罚勿贷”。[⑤] 又，河南按察使沈荃条陈该省现有储备数量过少，“各州县每岁赎锾为数无多……计二季所积，多不过数十石，少者二三十石”，也希望制定常平仓定额与奖惩办法：“每岁大县积至五六百石，小县积至三四百石者，量行奖叙，不及额者仍与纪过。”[⑥] 不过，其时同样不乏对于“以积谷多寡定该道功罪”一款的质疑，陕西关南分守道娄应奎认为“各官功名之念重，不论民之贫富，不论事之大小，必定滥罚，以免一身之罪过”，“积谷之制固不可废”，但不可单纯以储粮数量多寡来评定官员功过，储量充裕者不必特予嘉奖，储量不足者也不应轻易问罪，“官不怀少谷之忧，民不苦多赎之难，不独官民两便”。[⑦] 这种意见主张在当时的历史阶段不宜制定硬性储量指标，只有徐徐推进恤民实政方能不虚。

清初民生凋敝，词讼不多，就连直隶这样的畿辅之地也“因圈拨、灾荒，讼狱鲜少”。[⑧] 相权之下，清廷选择“量力而行”，缓行常平仓定额考绩，适度积粮，并倡导“恤刑”“禁讼”的政治文化，“稍输赎罪”即可。正因为赎谷入仓只是权宜补救之计，不必求多，若机械执行“将必事于追求，是未沾备赈之惠，先受征锾之累矣”，会因执行过程的失当丧失政府公信力。从档案中的信息来看，一些经历战乱的地区“地残讼简”，不如承平富庶之地“讼端百出”。连年战乱的四川根本无力借赎锾开办常平仓，“当残破之余，有不得与他省同例语”，“安忍复借鼠雀之讼问，取罪赎以重困穷黎乎？”[⑨] 广西位于战场前线，非重大事犯“俱论情折责，概行免赎”，“往事旧案概禁准理，即雀角鼠牙亦从宽释”。[⑩] 即便有可取的赎谷也“勿忍议赎”，除非事关衙蠹、人命、强盗等重大案件方允许赴衙门控告审理。

再次，解决军、流重犯“纳米赎罪”有损于律法权威的问题。

清统治集团深知无底线的“罪犯纳免”将严重损害国家法度的根本权威，从顺治七年的两例赎锾银汇解来看，清初《大清律例》中有关纳赎的司法实践，最高限于批允“情有可原”的徒、杖等罪犯，军、流等罪不在纳免之列。[⑪] 顺治十年十一月，大理寺丞秦世祯条奏救荒之策，

---

① 《内阁大库档案》，浙闽总督佟代，顺治十二年八月一日，登录号：120360;《浙江巡抚陈应泰揭为库吏侵蚀事》，顺治十三年七月十九日,《明清档案》第 28 册，A028-038，第 B15687-15690 页。

② 《内阁题本（北大移交）》，刑部尚书图海，顺治十三年九月二十五日，档案号：2-31-2168-5。

③ 《刑部为造报赎册违例事》，顺治十七年九月十八日,《明清档案》第 37 册，A37-32，第 B20843-20845 页。

④ 《山东巡抚耿焞揭报顺治十三年分问过各犯情罪及赃赎银数》，顺治十五年九月,《明清档案》第 33 册，A33-14，第 B18447-18449 页;《内阁题本（北大移交）》，山西巡按白尚登，顺治十七年三月十九日，档案号：2-31-2168-11。

⑤ 《内阁大库档案》，礼部左侍郎薛所蕴，顺治十二年一月，登录号：085876。

⑥ 雍正《河南通志》卷 76《艺文五·沈荃遵旨条陈疏》。

⑦ 《陕西布政使司右参议分守关南道娄应奎为奏请宽积谷功令事》，顺治十二年三月十五日,《明清档案》第 22 册，A22-103，第 B12431-12432 页。

⑧ 《内阁大库档案》，直隶巡抚董天机，顺治十三年十二月二十四日，登录号：086968。

⑨ 《内阁大库档案》，四川巡按高民瞻，顺治十三年七月十五日，登录号：085867。

⑩ 《内阁题本（北大移交）》，刑部尚书图海，顺治十三年九月二十五日，档案号：2-31-2168-5。

⑪ 《内阁大库档案》，江宁巡按御史陈显忠，顺治七年三月二十五日，登录号：086971;《内阁大库档案》，两浙巡盐御史杨义，顺治七年七月，登录号：086915。

"当三空四尽之时"请朝廷批准军、流等罪犯"纳米赎罪"来帮助备赈救荒。[①] 顺治十一年正月，户部认为军、流折罪虽然可以援引《明会典》所载"景泰四年例"，但"刑名系刑部职掌，可否折米应敕刑部议奏"。[②] 五月，刑部根据以往判例与《大清律例》规定的"死罪、军、流之外，如徒、杖等罪有力准赎"条，给出处理意见："若罪无轻重，一概纳粟准赎，恐开幸免之门，及纵奸徒愈逞，不便准纵"，驳回了开放军、流等重罪犯人纳米赎罪来备荒赈灾的条陈。[③] 顺治十七年魏裔介重提"景泰四年军流折例"，"今若仿而行之，暂济一时之急，后不为例，则费用广而赈益溥矣"，同样没有被刑部允许。[④] 即便常平仓储量增加缓慢，清初也没有轻开军、流大罪的纳赎米谷来充仓，刑部把控备赈纳赎的审查，较之前代更加看重塑造清律的权威形象。

最后，强化常平仓米谷储量的监察，将日常的仓储盘查之制与非日常的仓储稽查相结合，每年终上报赎谷审计清册。

要管理好数量有限的贮仓米谷，必须配合以严密的行政监察，惩戒贪腐。不可否认，慎重词讼的官员积谷速度一定是缓慢的，如山东益都县知县"任内少积谷石（1800余石）"，原因"查系本官清洁爱民，以致赎谷不足"。[⑤] 对积谷政策消极执行的官员不予追究也势必会让一些官吏不作为，成为"虚报""侵隐"的借口。顺治十二年三月，顺天府推官蔡宸恩揭陈以往的赎锾罪罚"止博备贮虚名"，建议"将积贮多寡解册查核，痛惩狐鼠侵渔"。[⑥] 七月，礼科给事中杜溎以"常平仓沿习日久，奉行不实"为由，请开"巡方"之制来查核各地已上报的储额。[⑦] 户部同意对于隐漏的巡视："至如责成巡方，确查积谷及赈过数目，每岁终题报。"顺治十三年二月，依议下旨："如以虚文塞责，即指参处。"为此，都察院系统介入常平仓盘查事务，由巡按代表朝廷自上而下的"巡方"与各衙门年终奏报的"自查"并举。

为了掌握真实的存仓米谷数量，一方面根据杜溎的建议形成政令，要求巡按"亲履验明"所属府州县各官任内"问过赎银，积过赎谷数目"，"令刑官按季造册查盘，不令该县蠹役经手，借端侵挪"。[⑧] 另一方面，要求各衙门自查"折赎银粮"，限期"清查自理赎银，以裕积储，以备饥荒"，"俱就其实积而报之"。[⑨] 如遇常平仓积贮数量过少，主办官员需要解释其原因。[⑩] 同时，坚持入仓必定收以"本色"米谷而非银钱。[⑪] 顺治十二年，陕西旱灾后谷价腾贵，地方官府申请秋冬赎谷折银，户部不允："照定例积谷备赈，万不可迟"。[⑫] 由于赎谷取之合规且有稽核，不仅减少了执法权的滥用，反而还增加了常平仓的实际储量，原属虚耗的赎谷悉数转为切实之用。

四、"常平一仓，救荒最要"：建仓模式的根本调整及其成效

从根本上来说，清初政权渐趋"儒家化"的趋势，让依靠"赎锾"这样的预算外所得来充实备荒仓储的模式显得越发不合时宜，于是通过奖励捐输的办法转换仓本来源。与此同时，在

① 《内阁大库档案》，大理寺寺丞秦世祯，顺治十年十一月十五日，登录号：088198。

② 《清代灾赈档案专题史料》，户部尚书车克等，顺治十一年正月十三日，档案号：2-29-1967-13。

③ 《清代灾赈档案专题史料》，刑部尚书张秉贞等，顺治十一年五月十二日，档案号：2-29-1967-08。

④ 魏裔介：《详陈救荒之政疏》，顺治十七年，《皇清奏议》卷15，文海出版社，第1419-1434页。

⑤ 《内阁大库档案》，山东巡抚耿焞，顺治十三年十月十一日，登录号：087190。

⑥ 《内阁大库档案》，顺天府推官蔡宸恩，顺治十二年三月，登录号：153321。

⑦ 《内阁大库档案》，礼科给事中杜溎，顺治十二年七月，登录号：085866。

⑧ 《内阁题本（北大移交）》，户部尚书车克，顺治十三年七月二十八日，档案号：2-31-2168-4。

⑨ 《内阁大库档案》，湖广湖北巡按御史张朝瑞，顺治十三年四月，登录号：085865。

⑩ 《内阁题本（北大移交）》，湖广总督祖泽远，顺治十三年六月十三日，档案号：2-31-2168-3。

⑪ 入关前，杨方兴就主张"积金不如积谷"。见《杨方兴条陈时政奏》，天聪六年十一月二十八日，《天聪朝臣工奏议》，第38页。

⑫ 《内阁大库档案》，户部尚书郎丘，顺治十二年十月十五日，登录号：086982。

仓储运营上积极恢复“常平”的本意，增强利用常平仓米谷来平抑粮价的意识。就此，通过制度偏好的改变促成常平仓积谷方式的转变，逐渐摆脱了预备仓旧制的影响。经过顺治后期开始艰难的积累，常平仓建设取得了一定成效，“常平一仓，救荒最要”成为朝野上下的共识，“年丰则藏富于国，岁歉则收救于民，亦有备无患之计也”。①

（一）落实“常平”之法

清政府逐渐开始重视日常粮价的调控与平抑，又从“粜粜平价”到“平价生息”，进而利用经营“生息”来增加储量，最理想的状态便是“以仓养仓”。正如有学者所说：“原本意义的常平仓是以平抑物价为主要目的（古常平），而赈济贫民只是常平仓后来派生的次要的、辅助性的目的，而预备仓却把常平仓原来次要的、辅助性赈济贫民目的强化了，变成了主要的功能，相应地就淡化了常平仓原本意义的平粜功能。”② 前引傅维鳞奏疏中就已经提出常平仓与预备仓不同之处便是循序渐进地经营，待积贮渐厚之时就可以发挥出平粜与赈济的双重功能：“年凶粟贵，则贱粜之以平市价，而就以其价为次年再籴之资，大荒则发赈之以赡乏。”

因明代预备仓米谷折银的症结未祛，灾荒时“佥粮里买谷以厉民”，名为平价，实同摊派，清廷入关之初对于开仓籴粜的态度极其严苛。顺治四年批准江西发仓米3000余石减价粜卖救荒，其后地方官又不经题请，擅自将仓谷粜卖殆尽，到顺治六年江西再准备“开仓发粟”赈灾时，只能再发银去买谷。“卖谷收银，又发银买谷”不仅耽搁赈济，其买卖价格均是平时的三四倍以上，严重扰乱了粮食市场秩序。③ 自此规定“嗣后仓谷不得擅自粜卖动用”，虽然只是权宜之计，这也造成清代常平仓初建时呈现出“轻运营”的状况，还面临仓粮长期存放的自然减耗问题。

在明确了常平仓建设的战略导向之下，朝野都在尝试纠偏，要发挥出常平仓应有的平粜功能，有许多关于常平仓谷籴粜的政策评议与实践。总结起来大致有：

其一，常平仓没有在全国普遍设立前，可以采取“仿常平仓遗意”的变通方案。即如山西道监察御史陈棐所说的“以赎谷仿常平仓之法”，那么“常平仓之法，不劳而复”。④ 暗合了明人对赎谷备荒的反思：“所恃为郡邑凶荒备者，惟赎谷一项……欲为民生计者，要又稽核有方，推易得法。”⑤

其二，“行常平之实”的核心在于可持续性的长期运转，“以时敛散”。通过运营不仅能让存仓米谷新陈相易，还可获得生息钱粮，即便目前储备数量有限，只要保证积谷“累累相因”地持续增长，“则古常平之法或可渐次修复矣”。浙江巡抚秦世祯“循照常平遗法，谷自渐积而多”。⑥ 基于此，兵科给事中金汉鼎主张宜赋予有司“便宜以时粜籴”的权力，“岁终核其生息”即可。⑦

其三，平时遵循“春粜秋籴”的季节性操作，遇大饥则发赈。遇到小规模饥荒时降价出售平价粮，等到“秋冬谷贱之时”再“照时值量增”，高价收购粮食回补，平衡仓内“金粟轻重”。常平籴粜之法在平时适用，若遇大歉之年米价必然腾涌，这时灾民需要获得直接的赈济，“大饥则悉出以赈之”。⑧

其四，避免地方官府借籴粜过程，控制计量工具或价格掠夺百姓。防范官员在斛斗上的增

① 《湖广湖北巡按李赞元揭报荆州等地被水赈济谷石支存数目及捐输官绅职名》，顺治十五年十二月，《明清档案》第33册，A33-101，第B18747-18749页。

② 张崇旺：《明清时期江淮地区的自然灾害与社会经济》，福建人民出版社，2006年，第393页。

③ 《清世祖实录》卷33，顺治四年八月癸巳；《内阁题本（北大移交）》，江西监察御史王志佐，顺治六年十月初六日，档案号：2-31-2167-2。

④ 《内阁题本（北大移交）》，刑部尚书刘昌，顺治十二年四月二十一日，档案号：2-30-2040-13。

⑤ 祁彪佳：《救荒全书》，《中国荒政书集成》第2册，第651页。

⑥ 《内阁题本（北大移交）》，户部尚书车克，顺治十三年七月二十八日，档案号：2-31-2168-4。

⑦ 《内阁大库档案》，兵科给事中金汉鼎，顺治十四年正月二十五日，登录号：088519。

⑧ 《南赣巡抚佟国器奏陈积谷七款》，顺治十三年闰五月三日，《明清档案》第27册，A027-076，第B15275-15278页。

减舞弊，校准量器，并堵塞胥吏上下其手的漏洞。[①] 另外，户部还注意到以备荒名义操纵市场的问题："其秋冬赎银，应如刑部覆准'敬陈赎谷之隐害'一疏"，[②] 必须符合财政规范，按照市场时价用现银采购粮食贮仓。

顺治十六年，魏裔介再陈籴粜之法"虽报赎谷之册，而春粜秋籴之法，概未举行"，主张"凡州县存仓常平米，每春夏米贵出粜，秋冬米贱籴还，其所生之息，仍尽籴米贮仓，每年终奏报生息数目"。[③]

以上诸多的反馈和舆论影响到了具体政策调整，于是，清廷在顺治十七年议准常平仓运营方法：

> 常平仓谷，春夏出粜，秋冬籴还，平价生息，务期便民。如遇凶荒，即按数给散灾户贫民，饬有司实力奉行。[④]

其中对于"便民"一项格外留意，如康熙四年（1665），甘肃巡抚刘斗以积贮米石年久浥烂，请"旧谷变价，另籴新谷"，朝廷再三叮嘱其事先晓谕百姓，并申饬各仓官吏不得强求籴粜。[⑤] 当然，以常平仓经营所得来供应赈灾所需的米谷无疑是一个难以实现的理想化模式，但清代"以仓养仓"[⑥] 的备荒仓储制度设计此时已经初具雏形。康熙朝在此基础上制定出了"存七粜三"原则来规范平粜规模，运营也更为合理。

（二）"捐谷"替代"赎谷"

相比于罚赎银米，荣誉性的捐输更具备道德上的正当性，输谷或纳银采买入常平仓成为清代备荒仓储建设的一大举措。彼时在维持有限存仓粮食数量的基础上，通过奖励捐输的办法扩大仓本来源，特别是鼓励官员捐输备赈，平衡"赎谷"多、"捐谷"少的局面，从仓本增量上充实常平仓储备。

地方官为了完成积谷指标而苛求赎谷的压力得以缓解，不代表朝廷对地方政府常平仓政绩的提升视而不见，顺治十一年八月，都察院左都御史龚鼎孳请"专以荒政之修举，定有司之殿最"，如有积极修复备荒仓储的，也在"比照卓异之例，破格叙录"之列。[⑦] 政策实践中为了调动积极性，多积谷的主管官员仍然会被嘉奖，如浙江巡抚秦世祯所行："积谷一条，按季考课，以别殿最，不敢怠忽。"[⑧]

鼓励官员捐助常平仓，比照捐输赈灾的奖励标准，对捐米 100 石及以上的官员予以议叙。例如顺治十四至十五年，湖广补充捐输备赈谷共 9457 石，其中数目较多的有：湖广湖北巡按李赞元捐谷 1000 石，巡抚张长庚捐谷 1200 石，湖南巡按周季琬捐谷 600 石，黄州知府徐士仪捐谷 500 石，其余官员捐谷折米 100 石以上的总数相加达到 5000 石，剩下的部分皆来自于捐谷折米不及 100 石的各官，吏部循例按捐谷备赈官员的职名和数额"照例查议"。[⑨] 可以看出，此时绝大多数的常平仓捐谷都来自于官员捐输。

作为罚赎之外的常平仓本次要来源，起初朝廷对绅民捐输备荒没有专门的激励政策，反而对举行仓储捐输"是否便民"极其慎重，避免招致民怨。顺治十一年，左都御史龚鼎孳指出：

---

① 《内阁题本（北大移交）》，刑部尚书刘昌，顺治十二年四月二十一日，档案号：2–30–2040–13。

② 《内阁题本（北大移交）》，巡按山西御史高尔位，顺治十三年二月二十七日，档案号：2–31–2167–12。

③ 魏裔介：《请发赈以救楚灾疏》，《魏文毅公奏议》卷 2，中华书局，1985 年，第 59 页。

④ 雍正《大清会典》卷 39《户部十七 · 蠲恤五 · 积贮平粜附》。

⑤ 《清圣祖实录》卷 24，康熙六年九月甲子。

⑥ 吴四伍：《清代仓储的制度困境与救灾实践》，第 33 页。

⑦ 《都察院左都御史龚鼎孳揭陈抚恤民困之策》，顺治十一年八月十五日，《明清档案》第 20 册，A20–116，第 B11375–11376 页。

⑧ 《内阁题本（北大移交）》，户部尚书车克，顺治十三年七月二十八日，档案号：2–31–2168–4。

⑨ 《湖广湖北巡按李赞元揭报荆州等地被水赈济谷石支存数目及捐输官绅职名》，《明清档案》第 33 册，A33–101，第 B18747–18749 页；《内阁题本（北大移交）》，户部尚书王弘祚，顺治十六年八月十二日，档案号：2–31–2179–4。

"恩诏积谷备荒，诚王政之首务，而有司奉行不善。或指称科敛，折入私囊；或借口劝输，派佥大户。宜垂厉禁，以杜侵胁。"严查官员强制性摊派输谷，"如敢有科敛佥派……俱听该督抚核实参处"。① 顺治十三年，江南道监察御史于嗣登提议常平仓要按一定数量劝捐，户部重申办理过程中"勿勒定数"的原则，"如有各官绅民愿输助者，听其自便"，要求各地"酌量举行，勿致扰民"。② 政策实践中不强求绅民捐输入仓："乡绅、素封之家，如有好义捐助积谷上仓者，入册每年一报，如不愿者，不以强之。"③ 绅民捐输入仓的情况开始增多，如顺治十四年湖广常平仓捐谷 17 545.94 石，另有银 112.2 两、铜钱 22 000 文。④ 顺治十五年操江巡抚劝捐，辖区内各官捐输并绅民等乐输共捐助稻谷 7203 石。⑤

顺治十八年，终于正式开办常平仓捐例，准许官绅纳米或银入仓备荒：

> 见任官员、乡绅，愿纳米一千石或银一千两以上者加级；纳米一千石、银一千两以下，至米一百石、银一百两以上者，分别纪录。商民纳米五十石、银五十两者，给匾旌奖；纳米一百石、银一百两者，给九品顶带；纳数多者递加职衔。生员俊秀，准纳米入监读书。⑥

该政策延续到康熙初年，时任山东郯城县令黄六鸿所记录的备荒政策与此吻合："命直省建立常平，令捐谷得补大学明经（贡生）。"⑦ 捐输不同于捐纳实缺官职，是对传统伦理道德观念的号召与鼓励，仅限于虚衔旌奖，往往会受到社会支持。实际操作中对贡生、监生捐纳常平仓采取了谨慎态度，如康熙四年六月，礼科给事中黏本盛条奏山东赈荒事宜，第一条就是"酌定生监准贡条例"，"令生员俊秀富民等，捐米备赈"，得旨未准："生员等捐助银米，着停止。"⑧ 即便贡生、监生资格的捐纳对选官制度影响甚微也被取消，这表明一般情况下并不轻开捐纳备荒。

随着赎罪、词讼、罚没、追赃等非税收入大幅度下降，在维护"天下福祉"这一共同接受的道德基础上，国家与社会可以就公共物品的提供展开良性互动合作，鼓励地方社会参与仓储建设，以减轻中央财政的负担。康熙朝在顺治朝的基础上继续扩大捐输的范围，提倡官、绅、民共建常平仓。仓谷来源主要靠罚赎银米的政策不再刻意强调，实践层面基本被弃用。地方政府施行常平仓"劝捐"已经是仓本筹措中最经常性使用的手段。康熙中后期，在国家财政实力增强的基础上，常平仓建设有了国家财政参与，发帑采买和截留漕粮的记录也随处可见。至此，清代开始具备了实施常平仓定额制度的条件，辅以官员问责制来保障储量，国家备荒仓储的积粮模式基本定型。

（三）积贮实际效果

备荒成效首先体现在储量上面。顺治十七年江宁巡按卫贞元积谷册籍内显示其辖区有积谷 2 万余石，而顺治十二年只有 2458.5 石，五年间储粮增加了 7 倍。⑨ 另据可查到的康熙初年数据：山西省赎锾等实在仓库谷米 26 860 石、银 500 两⑩；广东通省见在积谷达到 68 200 余石；⑪ 偏沅（湖南巡抚）积谷 87 000 石、米 32 000 石⑫。这些有限的备荒储备也都得益于顺治后期的常平仓建设。

---

① 《户部为积谷开荒事》，顺治十一年八月四日，《明清档案》第 20 册，A20-99，第 B11319-11324 页。

② 《内阁大库档案》，大学士管户部尚书事车克，顺治十三年九月二十九日，登录号：087243。

③ 《南赣巡抚佟国器奏陈积谷七款》，顺治十三年闰五月三日，《明清档案》第 27 册，A27-76，第 B15275-15278 页。

④ 《湖广湖北巡按李赞元揭报荆州等地被水赈济谷石支存数目及捐输官绅职名》，顺治十五年二月，《明清档案》第 33 册，A33-101，第 B18747-18749 页。

⑤ 《内阁大库档案》，操江巡抚蒋国柱，顺治十六年四月，登录号：087028。

⑥ 雍正《云南通志》卷 14《积贮》。

⑦ 黄六鸿：《福惠全书》卷 27《荒政部 · 积贮》，周保明点校，广陵书社，2018 年，第 507 页。

⑧ 《清圣祖实录》卷 15，康熙四年六月戊午。

⑨ 《内阁题本（北大移交）》，江宁巡抚张中元，顺治十三年闰五月二十九日，档案号：2-31-2168-2。魏裔介：《详陈救荒之政疏》，顺治十七年，《皇清奏议》卷 15，第 1419-1434 页。

⑩ 《清圣祖实录》卷 14，康熙四年三月辛卯。

⑪ 《清圣祖实录》卷 18，康熙五年正月庚寅。

⑫ 《清圣祖实录》卷 37，康熙十年十一月庚申。

迨平定三藩后，常平仓建设重回正轨，储量大致回到与顺康之交持平的水准，康熙二十一年至二十三年左右，“今各省奏称实在米谷，多者六七万石，少者二三万石不等”；①康熙二十八年，“宣府属现在存剩米谷六万余石，又直属常平仓现在米谷、粟麦高粮六万五千余石”。②

贮仓谷米开始在救荒中起到作用，“发仓赈济”越来越多地出现在救荒实践中，发挥了一定的赈济功能。顺治十三年下诏：“罚赎积谷，原以预备赈济。今岁水蝗为灾……其流离无告者，即动前项赎谷赈济。”③同年，陇州火灾“量给赎谷赈济，以彰皇恩”。④然而这番备荒仓储积累的绝对数量仍然不够，仓储难以赈救的部分使用即时捐输来“分发凑赈”。顺治十六年湖北大水灾后，魏裔介论说赈灾急务：“今兹数处积谷，宜令抚按速行清察给发……赎谷赎锾尽发，以给被灾之民。”⑤顺治十七年，山东兖州府“有限之谷石，难救无限之灾民”，山东抚按、兖东道、河道等官员“多方设法劝输”。⑥清初的赈灾活动逐渐形成了“发仓储 + 劝捐赈”的基本形态。

本地备荒仓储能否赈济外地百姓？明代预备仓大部分的籴本是当地州县官筹划得来的，因此在救荒时往往只救济本州县的饥民。⑦入清后一度打破这种救济的“地方性”，如顺治十五年，枝江知县田禹稼请开仓发赈，其中也包括巴东、归州、远安三州县人安插枝江者，说：“居县土，即县民，忍听其饥耶？”⑧常平仓谷同样可以调出协济外地，如湖广巡抚张长庚施行的协济方案：“如该属灾民少而积谷多，仍酌量存贮。如灾民多而积谷少，即于附近无灾与谷多之州县，按数拨给。”⑨康熙初年继续提倡常平仓对邻近地区的协济，康熙七年八月，顺天等府所属地方水灾，户部议：“发常平仓粮赈济，如不足，计数报部。近畿之地从通仓动给，远者令附近省分协济。”⑩康熙九年四月，淮扬等处田地被淹，“若赈米不敷，确查邻近州县常平仓所积米谷，酌量运赴淮扬”。⑪协济让常平仓在赈灾中发挥出更大的作用。

五、结语

清朝在逐渐实现武力征服后，急需扭转战火不断、政府无力的局面，实现由乱入治的关键就是国家财政经济的恢复。清初的备荒仓储继承了宋元以来的备荒传统，以恢复重建官仓为主，积谷备荒的出发点是争取王朝统治的正当性。顺康之交，常平仓的建仓模式已经摆脱了预备仓旧制的影响，确立起基本的监管流程，在实现初步赈济功能的基础上思考运营之法。18 世纪初，清朝常平仓网络真正成型，但这一成就的取得是因为有顺治朝调适过的基础，顺治年间各项规制的颁行对其有着推动、促进的作用。

因继承自明代的赎锾收入形式长期存在，大量罚赎谷米是顺治年间常平仓本筹集的重要组成部分。深入考察顺治朝常平仓本筹集的具体情况，亦能够明确在关于清代备荒仓储问题的研究中，不仅需要厘清绝对仓粮数目的多寡，更应深入考察其具体的筹集方式，否则便无法很好地理解在

① 谭瑄：《积贮宜在边郡》，平汉英辑：《国朝名世宏文》卷 2《外集》，《四库未收书辑刊》第 1 辑，第 22 册，北京出版社，2000 年，第 455 页。
② 谭徐明主编：《清代干旱档案史料》上册，中国书籍出版社，2013 年，第 4 页。
③《清世祖实录》卷 102，顺治十三年七月癸丑。
④《清代灾赈档案专题史料》，户部尚书车克等，顺治十三年七月二十五日，档案号：2−29−1969−11。
⑤ 魏裔介：《请发赈以救楚灾疏》，顺治十六年，《魏文毅公奏议》卷 2，第 59 页。
⑥《内阁题本（北大移交）》，户部尚书车克，顺治十七年二月十三日，档案号：2−31−2179−6。
⑦ 张萱：《西园闻见录》卷 40《户部九 · 蠲赈前》。
⑧ 光绪《荆州府志》卷 39《职官 · 名宦》，《中国地方志集成 · 湖北府县志辑》第 36 册，江苏古籍出版社,2001 年，第 449 页。
⑨《清代灾赈档案专题史料》，湖广巡抚张长庚，顺治十五年八月初七日，档案号：115−21。
⑩《清圣祖实录》卷 26，康熙七年八月乙未。
⑪《清圣祖实录》卷 33，康熙九年四月乙卯。

清初现实困境下，清廷以何种方式、在何种程度上推动了备荒仓储的重建。以往研究者对顺治时期几未着墨，从而淡化了其在制度史上的意义，甚至给人造成顺治朝并无规制的错觉。本文可在一定程度上弥补以往认识上的不足，进而可以清楚地认识到康熙朝全国常平仓的普遍建立是继承和调整了顺治朝的政策，继续推行捐输和平粜，但放弃了罚赎这种增加储备的策略。顺康两朝常平仓政策一脉相承又有所变化，因此考察前者的动态演变过程，对理解后者将大有裨益。

从长时段来看，国家备荒仓储建设模式先名后实的渐进性变革过程表明，清朝统治者在学习明制的过程中，充分发挥了他们的主体性，更加重视政治秩序的道德基础。“清承明制”不是简单的继承，而是根据实际情况有所选择和变通。确实有旧臣提出完全恢复明制，但清朝始终自己主导变革的走向，没有盲目地仿效明代传统。与明代相比，清朝国家备荒仓储得到海内外学界的高度评价，这在某种程度上正是清初变通明制的结果。

References

Brook, Timothy. *The Price of Collapse: The Little Ice Age and the Fall of Ming China*. Princeton: Princeton University Press, 2023.

Struve, Lynn A. *The Southern Ming, 1644–1662*. New Haven and London: Yale University Press, 1984.

Will, Pierre-Etienne, and R. Bin Wong. *Nourish the People: The State Civilian Granary System in China, 1650–1850*. Ann Arbor: Center for Chinese Studies, University of Michigan, 1991.

Wu Siwu. *Qingdai cangchu de zhidu kunjing yu jiuzai shijian* (Institutional dilemma of granary and its disaster relief practice in the Qing dynasty). Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe, 2018.

From Reserve Granary to Ever-normal Granary: The Reconstruction and Adaptation of State Famine Granaries during the Shunzhi Reign of the Qing Dynasty

LIU Shaohang (The School of Marxism, University of International Business and Economics; liushaohang@uibe.edu.cn)

Abstract: The reconstruction of state famine granaries during the Ming-Qing transition marked a process in which the ever-normal granary system gradually supplanted the reserve granary framework. During the mid-to-late Ming Dynasty, the reserve granaries deteriorated primarily due to the reliance on criminal redemptions and administrative fines as primary grain sources, coupled with inefficient management practices. These mechanisms not only undermined the effectiveness of famine relief but also damaged the authority and sanctity of the legal system. Some provinces established ever-normal granaries spontaneously as institutional reforms in late Ming. After the Qing conquest, famine relief was neglected until Emperor Shunzhi recognized the political significance of state famine granaries. Qing officials had engaged in extensive deliberation before designating the ever-normal granary model as the official framework for the reconstruction of famine relief. While constrained by regional fiscal limitations that necessitated the temporary retention of certain reserve granary mechanisms, the Qing administration implemented targeted reforms to address inherited deficiencies. Through gradual optimization of grain accumulation protocols and supervisory regulations, the Shunzhi-Kangxi transition witnessed the nascent effectiveness of ever-normal granaries in famine relief. This institutional evolution facilitated constructive state-society collaboration grounded in mutually recognized ethical principles, ultimately enabling the ever-normal granary to transcend the reserve granary operational legacy.

Keywords: reserve granary, ever-normal granary, Shunzhi reign, famine relief, state finance